

EU klimaatplan 2030: extra werk aan de winkel

21-09-2020 Energiepodium

Pieter Boot onderzoekt wat het aangescherpte klimaatbeleid van de Europese Commissie voor Nederland kan betekenen.

De Europese Commissie heeft vorige week haar voorstellen voor een aangescherpt klimaatbeleid richting 2030 gepresenteerd. Niet alleen gaat het om een hoger Europees doel, er wordt ook nagedacht het beleid anders te organiseren. Wat zou dat voor Nederland kunnen betekenen?

In haar State of the Union presenteerde Commissievoorzitter Von der Leyen het voorstel om het 2030 doel om de broeikasgasemissies te reduceren aan te scherpen van 40 naar tenminste 55% ten opzichte van 1990. Een verhoging hing al lang in de lucht en is begrijpelijk. Het EU-doel van 40% dateert nog van voor het Klimaatakkoord van Parijs uit 2015 en is niet voldoende om de Parijsdoelstelling te realiseren om de temperatuurstijging tot 2 of liefst 1,5 graden te beperken. Het Europees Parlement prefereert een reductie van 60%. In vergelijking met wat er sinds 1990 in Europa is bereikt, is 55% echter al ambitieus. Het vernieuwende van het Commissievoorstel is dat ze het doel voor 2030 afleidt van het gewenste en in een Europese Klimaatwet vast te leggen doel van klimaatneutraliteit in 2050. Het

tempo van emissiereductie na 2030 zou, om dat doel te bereiken, zonder de aanscherping zozeer omhoog moeten dat niet goed voorstelbaar is dat dat mogelijk zou zijn. Dus om het 2050-doel serieus te nemen, moet er in 2030 meer zijn gebeurd. Dat is een ook voor Nederland nuttige les. Wij hebben enigszins de neiging te doen alsof de wereld na 2030 ophoudt te bestaan en laten na dat transitieperspectief in het vizier te houden. De Commissie ziet het klimaatbeleid verder primair als een investeringsopgave en benadrukt die meer dan de kosten.

“De extra reducties in de energiesector zullen bij uitvoering van het Klimaatakkoord wel lukken”

Als we een strenger doel voor 2030 krijgen, moet er nagedacht worden hoe dat te doen is. In een Impact Assessment worden vele uitvoeringsvarianten van alle kanten bekeken. In juni 2021 moet dat tot voorstellen over het te voeren beleid leiden. De Commissie denkt dat er vooral in de energiesector en gebouwde omgeving grote en relatief goedkope extra reducties zijn te realiseren, dat we de belangrijke neveneffecten als schone lucht niet moeten vergeten, en dat er voldoende middelen beschikbaar komen om regio's die zich moeten aanpassen (bijvoorbeeld de Poolse mijnbouwstreken) en mensen met lage inkomens te compenseren. Voor

Nederland lijkt me dat toch ingewikkelder. De extra reducties in de energiesector zullen bij uitvoering van het Klimaatakkoord wel lukken. Maar de gebouwde omgeving is in Nederland een relatief dure sector om emissies te reduceren en het wordt daar nog een hele hijs om de huidige afspraken te realiseren – laat staan om een stevige extra doelstelling voor elkaar te krijgen. Hier liggen het gemak waarmee de Commissie over extra energiebesparing en hogere verbouwingssnelheden spreekt en de Nederlandse praktijk toch ver uit elkaar.

Naast een extra doel geeft de Commissie ook in overweging om het hele Europese klimaatbouwwerk te vernieuwen. Eenvoudig gezegd ‘is men van plan voor te stellen’ om de huidige driedeling van het klimaatbeleid – met een Europees systeem van emissiehandel (ETS), nationale doelen voor vooral de gebouwde omgeving, het transport en de landbouw, en een aparte doelstelling voor landgebruik – te vervangen door een tweedeling.

“Het mooie aan het huidige ETS is dat bedrijven zelf kunnen afwegen hoe ze daarmee omgaan”

Er zou een nieuwe, gezamenlijke aanpak kunnen komen voor de overige broeikasgassen in de landbouw en het landgebruik. Dat is vanuit Europese optiek goed te

begrijpen. Er zit weinig schot in de toename van netto opname van CO₂ door het landgebruik, en de overige broeikasgassen dalen er nog weinig. Door die samen te voegen en daar een gezamenlijk doel voor te formuleren van klimaatneutraliteit heb je een aantal lastige problemen in een mandje gestopt dat heel redelijk oogt. Nederland heeft hier echter een probleem. We zijn een van de weinige Europese landen met een netto uitstoot van emissies in het landgebruik, en hebben door intensieve veeteelt een relatief grote emissie van overige broeikasgassen in de landbouw.

De gebouwde omgeving en het transport zouden onderdeel van de Europese emissiehandel kunnen worden. De Commissie presenteert dit terecht voorzichtig. Men gaat gewoon ook door met het nadenken over aangescherpte normen voor auto's en vrachtauto's. Ik zie zelf nog niet welk voordeel zo'n samenvoeging van sectoren in een Europees handelssysteem Nederland gaat brengen. De Commissie verwacht dat de emissiehandelsprijs van een uitgebreid systeem lager kan zijn dan van een aangescherpt traditioneel ETS. Dat spoort niet met de Nederlandse ervaring dat verduurzaming van de gebouwde omgeving relatief duur is. Ook gaat men er aan voorbij dat vooral de Noordelijke EU-landen, waaronder Nederland, al hoge belastingen heffen op autobrandstoffen en gas voor kleinverbruikers. Daar kan je nog wel iets bij doen, maar economisch rationeel is dat niet. Dat komt omdat de energiebelastingen, die je

als een impliciete CO2-prijs kan zien, dan (nog) hoger worden dan de berekende schaduwprijs van de schade door CO2 die klimaatverandering veroorzaakt. Ten slotte is het mooie aan het huidige ETS dat bedrijven zelf kunnen afwegen hoe ze ermee omgaan: door te investeren betalen ze een lagere prijs. Maar bij gebouwen en auto's zullen de brandstofleveranciers tussenpersoon zijn die de prijs betalen en deze doorberekenen. Voor de automobilist en bewoner is het gewoon een extra belasting – en die hadden we al. Je gaat een na veel jaren experimenteren goed werkend ETS 'vervuilen' door een totaal andere doelgroep. Ik weet niet of dat erg verstandig is. Maar de Commissie beseft zelf ook dat hier een diepgaande discussie over nodig is.

“De Nederlandse inspanningen moeten toenemen om het nieuwe Europese doel te halen”

Nederland mag zich prijzen dat er een voorstel voor een hoger doel voor 2030 is. Het past bij de inzet om echt werk te maken van het Parijsakkoord, plaatst dit in een ambitie voor langere termijn en formuleert het meer als een investeringsopgave dan als een kostenpost. De Nederlandse regering behoorde tot de voorhoede die erom vroeg en de Nederlandse Commissaris Timmermans heeft zich het vuur uit de sloffen gelopen.

Maar in de uitwerking schuilen enkele aspecten die ons nog hoofdbrekens zullen geven (de gebouwde omgeving), dan wel die inhoudelijk zeer verdedigbaar maar voor Nederland niet eenvoudig zullen zijn (de samenvoeging van elementen in de landbouw), dan wel die niet vanzelfsprekend zijn (de uitbreiding van de emissiehandel). Ook de Nederlandse beleidsinspanningen zullen moeten toenemen om het nieuwe doel te halen. De verhouding tussen Europese en Nederlandse beleidsinstrumenten zal veranderen, maar over hoe dat moet zal nog veel discussie nodig zijn.

Pieter Boot

Pieter Boot is hoofd sector Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving